

# 房地产税优惠政策对比

## ——以深圳市普通住宅为例

齐爽<sup>1</sup>, 吴思婷<sup>2</sup>

(1. 哈尔滨工业大学(深圳)经济管理学院, 广东深圳 518055;

2. 厦门大学经济学院, 福建厦门 361005)

**摘要:** 保有环节的房地产税近期在国内成为热点讨论的话题, 因为这个税种对于我国来说既古老又年轻, 并且与大多数居民都息息相关, 是关乎于国计民生的大事。文章以深圳数据为基础, 分析首套房免税、按照面积优惠以及按照评估价值优惠设计优惠政策给保有环节的房地产税带来的影响和结果。结果显示: 以面积减免和评估比例减免的总体应纳税额分布类似, 人均税负更小, 不仅拓宽了征税范围分布也更加集中, 且征税对象的范围更加宽; 首套免征政策由于排除了一大部分首套房的纳税人, 拥有两套及两套以上的纳税人的应纳税额的增量极大, 且征管难度较大。

**关键词:** 房地产税; 税收优惠政策; 税负测算

中图分类号: F812.42

文献标志码: A

文章编号: 2096-5095(2019)06-0040-09

## Comparative Study on Preferential Policies of Real Estate Tax: Taking Ordinary Housing in Shenzhen as An Example

QI Shuang<sup>1</sup>, WU Si-ting<sup>2</sup>

(1. School of Economics and Management, Harbin Institute of Technology, Shenzhen 518055, China; 2. School of Economics, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract:** The real estate tax has recently become a hot topic of discussion in China. Because for China, this tax is both old and new, and is closely related to the majority of residents, and is a matter of national economy and people's livelihood. Based on the data of Shenzhen, this paper analyzes the effects and results of the tax exemption, preferential policies according to the area, and preferential policies according to the appraisal value on the real estate tax in the retention stage. The results show that the distribution of total tax payable is similar for the policy of reduction of area and reduction of the assessed value, which not only widens the distribution of taxation, but also concentrates the tax payable distribution, and the scope of taxation is wider; the policy of exemption of the first house will largely increase the taxable amount of taxpayers who have two or more houses due to the exclusion of a large number of taxpayers with only one house, and the collection and management of tax is difficult.

**Key words:** real estate tax; preferential tax policy; tax burden calculated

## 0 引言

党的十八届三中全会明确指出, 要深化税收制度改革, 完善地方税体系, 逐步提高直接税比重。

其中, “加快房地产税立法并适时推进改革” 被单独列出并予以强调。党的十九大报告从全局和战略的高度, 强调要加快建立现代财政制度, 并明确了深

收稿日期: 2019-10-10

作者简介: 齐爽(1982-), 女, 北京人, 博士, 博士后, 研究方向: 房地产税; 吴思婷(1994-), 江西鹰潭人, 女, 博士研究生, 研究方向: 税基评估。

化财税体制改革的目标要求和主要任务。国务院秘书长、原财政部部长肖捷在解读十九大报告时提出,按照“立法先行、充分授权、分步推进”的原则,推进房地产税立法和实施。十九大报告中提出的房地产税指的就是保有环节的房地产税,而税收优惠政策则是税收政策中平衡税收、保障公平的重要杠杆。在未来的财税体制改革中,降低企业税负、增加居民税负;居民税负内部减轻低收入者税负、增加高收入者税负,成为改革的一个重大方向。因此,研究房地产税税收优惠政策有着重要的意义。本文以深圳数据为基础,分析首套房免税、按照面积优惠以及按照评估价值优惠设计优惠政策给保有环节的房地产税带来的影响和结果。

## 1 文献综述

关于专门房地产税研究的文献不多,但是对于房地产税以及税收优惠政策的研究都非常充分。对于财产税和地方政府财政方面的研究,McGuire<sup>[1]</sup>认为,地方政府是否有必要进行征税,这是一个基本的问题,因为地方政府财政收入的来源一般有两种,一种是上级政府的拨款,一种是地方财政的自主收入。他认为,在很多国家依靠国家拨款的地方财政体系也运转得非常良好。关于地方财政是否依赖于财产税,Oates<sup>[2-3]</sup>认为地方财政征收财产税是非常有必要的,因为地方政府的公共决策需要考量公共项目的成本和受益,如果地方财政的收入中的大部分为上级拨款,那么地方政府的收入以及相对应的公共服务的水平的影响因素就变成了和上级政府的“讨价还价”,这样的形式导致了地方政府自主权的丧失。若是征收财产税,可以使地方财政摆脱对上级政府拨款的依赖,实现自主权,并且使得其提供的公共服务也得到了保障,使之更为有效。

现代经济学对于房地产税的研究不得不提到著名的蒂波特模型。蒂波特模型由查理·蒂波特于1956

年最早发表在《关于地方支出的一个纯理论研究》中。该模型建立了房地产税与房地产价值的联系,以及对该联系的公共选择理论。西方学术界对于财产税的税负归宿基本认识有三大类:一种是消费税观,一种是资本税观,还有一种是使用费观。

(1) 消费税观又被称为传统观点。该观点认为财产税是一种对土地和房屋建筑课征的消费税(excise tax)。根据消费税观,对土地征收的财产税(土地保有税)由土地所有者承担,其负担与收取的租金成正比。对房屋建筑征收的财产税(房屋建筑物保有税),则转嫁给房屋建筑的消费者承担,其负担与消费金额成正比。

(2) 使用费观,也是财产税的“受益论”,由Hamilton<sup>[4-5]</sup>、Fischel<sup>[6]</sup>和White<sup>[7]</sup>首先提出,并由Hamilton<sup>[8]</sup>和Fischel<sup>[9-10]</sup>进行了深入的阐述。该模型由蒂波特模型演化而来,在蒂波特模型基础上进行了一些扩展。

(3) 资本税观,即财产税“新论”,认为财产税是一种资本税。资本税的观点使用一般均衡分析法,得出了与传统观念不同的结论。

3种观点无从说哪种观点是正确、哪种是错误的,都是一种建立在一些假设上的经济理论分析。在不同的情况下,3种观点都可能是有效的。在较小的经济体系内部,如研究一个社区的房地产税税负归宿,较为适合用局部均衡法进行分析;而对于较大的经济体,如分析整个国家的房地产税问题时,较为适合一般均衡分析法<sup>[11]</sup>。如果人们在社区间完全可流动,并同时考察税收和公共支出对税负的影响时,则适用受益论观。

## 2 上海市、重庆市房地产税试点经验分析

2011年上海市和重庆市两地正式开始对试点区域征收个人房地产税。据当时财政部对房地产税的解释,房地产税的试点目标:一是健全地方税体系;二

是调节居民收入和财富分配；三是促进经济结构调整及土地集约利用；四是引导个人合理住房消费。从理论上讲，保有环节的房地产税实施后，购房者的持有成本增加，而且房地产作为固定资产，成本高、回收周期长，从而导致房价会有一定的下降<sup>[12-13]</sup>。重庆对个人拥有的独栋商品住宅、个人新购的高档住房征税也引导投资者以及开发商向普通住宅投资，从而调节房地产结构。根据上海市和重庆市两地的住宅销售价格来看，上海市住宅销售价格在2011年达到了低点，为13 566元/m<sup>2</sup>，较上一年下降了5%左右；别墅以及高档住宅在2011年较上年增加了5.79%。但大多专家学者认为，上海市住宅销售价格的下降更多是人们短期的心理预期所致，且上海市的住宅销售价格自2006年以来总是以周期性波动，因此，去除掉周期性波动的影响以及人们心里预期的影响，房地产税的效应并不是很明显。重庆市的住宅销售价格在2011年房地产税试点以来并没有达到控制房价的目的，2011年的住宅销售价格为4 492元/m<sup>2</sup>，别墅以及高档公寓的销售价格为8 795元/m<sup>2</sup>，分别较上年增长上涨11.19%和19.87%。从两地的财政收入上看，上海市房地产税收入占本市生产总值（GDP）的0.38%，重庆市的房地产税收入占本市GDP的0.21%，与国外房地产税普遍占地方财政收入的30%相比，上海市和重庆市的房地产税对地方财政贡献率极低。

虽然上海市和重庆市两地的政策侧重点略有不同，但是这种只针对部分房地产征税的政策使得征税范围狭窄，且税收优惠政策过于宽松，既不能控制房价上涨，也不能体现增加地方财政收入的职能<sup>[14-15]</sup>。可见，两地无论在房价的调控上还是财政增收上，政策实施效果都不理想，不能达到房地产税的试点目标，这主要是由于上海市、重庆市两地的房地产税税基过于狭窄、优惠政策幅度过大，所以在未来的房地产税的设计上，政策制定者尤其需要对优惠政策谨慎考量。

### 3 房地产税税收优惠方案设计

据对以往文献的分析，本文的优惠方案分为首套房免税、面积减免以及评估价值减免3种，并按照以下原则设计：（1）保有环节房地产税的目的为地方财政的有效补充；（2）体现量能课税、公平税负的原则，以达到调节收入分配，打击投机性需求的目的；（3）计税依据为房地产评估价值，而不是交易价格，因为二手房交易价格内含购买方和卖方对房产的主观意愿，无法真实反映房产的内在价值，从而产生避税空间；（4）3种优惠方案的纳税总额一致。为了更好地对比3种优惠方案在税负分布和财富分配上的效果，本文设计的纳税总额为既定数额。

首套房免税政策指的是纳税人的第一套普通住宅完全免税，其他住房按照评估价值为税基进行计税。面积减免政策指的是无论是否是首套房、位置在何处、价值多少，都按照家庭人均面积减免（本文设置家庭人口数为3人，若减免面积为30m<sup>2</sup>，则本家庭房地产税免税面积为90m<sup>2</sup>，其余面积按照评估价值计税）。评估价值减免意味着对纳税人所有的房产价值进行评估，按照一定的比例进行减免，无论是否首套，也无论面积大小。

若每一个产权人为*i* (*i*=1, 2, ..., *I*)，每一个产权人所拥有*k* (*k*=1, 2, ..., *K*)套普通住宅，面积为*H<sub>k</sub>*，单价评估值为*P<sub>k</sub>*，每个产权每年按照*t*税率缴纳房地产税，则产权人每年所缴纳的房地产税为：

（1）首套优惠。

$$T_i = \sum_{k=2}^K t \times P_k \times H_k$$

（2）面积优惠（人均面积优惠为*h*，假设一家三口人）。

$$T_i = \sum_{k=2}^K t \times P_k \times (H_k - 3 \times h)$$

(3) 评估值优惠 (评估值优惠比例为  $a$ )。

$$T_i = \sum_{k=2}^K t \times P_k \times H_k \times (1 - a)$$

税收总收入  $TT$  为：

$$TT = \sum_{i=1}^I T_i$$

## 4 深圳市房地产税税负模拟测算

### 4.1 数据与样本描述<sup>1</sup>

本文采用了深圳市所有普通住宅的产权信息以及房产评估价信息, 涉及到约1 640 000位产权人、1 960 000套普通住宅和4 350个小区, 各个行政区关于普通住宅套数、小区数、平均面积以及2018年普通住宅的平均评估值的统计数据如表1所示。其中, 本文所采用的数据变量有:(1) 产权人拥有房屋套数(如表2所示);(2) 房产信息, 即产权人所拥有房产的编码、楼盘编码、建成年份、房产面积、购买房产的实际时间以及房产所处的小区名称和地址;(3) 评

表1 深圳市各行政区普通住宅相关信息统计

区域	普通住宅数/套	小区数/个	平均面积/m <sup>2</sup>	平均评估值/元
福田	371 000	640	95	67 300
罗湖	247 000	530	85	52 500
南山	294 000	570	100	71 700
宝安	163 000	310	100	53 800
龙岗	291 000	400	95	41 600
龙华新	78 000	130	100	52 500
盐田	39 000	130	90	45 700
大鹏	3 000	20	90	26 800
光明	7 000	10	100	41 000
坪山	16 000	20	90	34 800
其他区域	451 000	1 590	100	49 700

估价值信息。

表2 深圳市普通住宅产权人拥有房地产情况

拥有房地产情况	产权人数/万人
在深圳拥有1套普通住宅	143.5
在深圳拥有2套普通住宅	15.3
在深圳拥有3套普通住宅	1.6
在深圳拥有3套以上普通住宅	3.7

通过以上数据信息, 能够分别测算出每个产权人在评估值减免、面积减免以及首套免征这三种政策下的应纳税额, 以及各个行政区能够征收上来的房地产税纳税总额。虽然本文的实证分析只涵盖深圳这一个城市, 但是国内大部分城市也具备相应的数据库, 因此本文也能为其他地区在选择税率或优惠幅度上提供思路。

### 4.2 税收优惠政策类型与税率

#### 4.2.1 应收税额的设定

房地产税是一个历史悠久的税种, 并且是地方财政的主要收入来源, 因此许多发达国家都遵循“以支定收”的原则, 例如英国和美国。英国由需要议会税的机构根据需要确定具体税率, 具体某一栋房产需要负担的议会税根据各层级基层政府需要的议会税之和计算。房屋价值由房地产税评估机构根据市场进行评估, 估价的基础是每所住宅在1991年4月1日时的资本价值, 每所住宅均是基于某些估价假设在那时的市场价格。每5年重估一次, 按房产的价值分为A-H, 共8个级别, 分别征收不同的税额。美国的房地产税是基层公共服务的重要资金来源, 因此房地产税与基层政府服务的质量密切相关。一般来说, 任何一处房地产必定处于某个县和学区内, 房地产所有者还需为享受市或者镇的公共服务(额外的警察、绿化、图书馆和消防等)缴纳税费, 并需要额外缴纳一定的市或

<sup>1</sup>为获取支撑本研究开展的基础数据, 笔者赴深圳市房产登记中心等相关部门调研了全市普通住宅产权信息, 并赴评估部门调研了全市普通住宅的评估价格信息。在此基础上, 经整理形成本文所需变量。



镇的房地产税。总之，某处房地产负担的房地产税是向各级基层政府缴纳的房地产税之和。

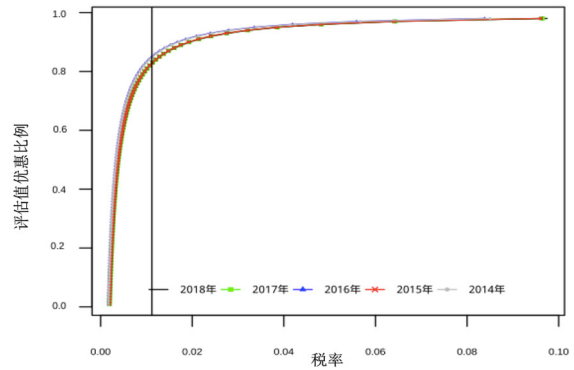
“以支定收”的原则可以很好地满足地方筹集公共资金的需要，这也是我国房地产税的基本功能定位，而且从支出角度解释并承诺更有利于公众接纳。在现阶段，国内还没有真正的保有环节的房地产税，也没有用“以支定收”的原则来征收现有的房地产税，但未来全国实施房地产税时，可以在当年确定来年应征收的房地产税总额，例如，2014年的房地产税总收入应当根据2013年的支出确定。

本文采用如今一种盛行的观点，即以房地产税收入弥补“营改增”后当地地税局收入的空缺。因此，为了确定深圳的保有环节的房地产税的税率和减免政策，先假设2014—2018年地税局营业税收入的20%为保有环节的普通住宅的房地产税总收入，以此来测算2014—2018年每年税率和减免幅度的关系。但由于2016—2018年的营业税收入受到“营改增”的影响，税收收入总额较低，这3年的营业税收入为估算所得。通过2013—2017年深圳评估和发展研究中心对存量房交易所缴纳的营业税总额来看，存量房交易所贡献的营业税占总营业税基本上在10%左右，本文便以此测算2016—2018年的营业税收入总额。

#### 4.2.2 优惠政策与税率

在应收税额一定的情况下，对3种类型的优惠方式进行测算，分析优惠政策与税率的相互影响。

(1) 按评估价值减免。2014—2018年每年按评估价值减免的税收减免幅度与税率之间的关系如图1所示，当税率逐渐增大时，评估价值减免幅度先快速增加；在税率到达1%时，评估价值减免比例也平稳下来。在每一条曲线上，每个点都代表了相同的税收收入情况，对于每个产权人来说，每一点上所对应的实际税率相同，应纳税额也相同。从时间变化来看，2014—2018年，每年的按评估价值减免的税收减免幅度与税率之间的关系变化不是很大，处于比较稳定的状态。



注：1) 黑色垂线表示2018年首套房免税政策与税率之间的关系，税率稳定在1.12%左右，下同；2) 由于首套房免税政策特殊，免税房屋套数为固定值，税率亦为固定数值，所以在图中表示为垂直线。

图1 2014—2018年深圳市住房房产评估价值优惠与税率关系

(2) 按住宅面积减免。图2代表了2014—2018年住宅面积减免与税率之间的关系。与按评估价值减免的税收减免幅度与税率之间的关系类似的是，一开始当税率增加时，面积减免幅度都会迅速上升；但是税率再逐渐增大时，面积减免幅度没有明显的减缓。不仅如此，各年份之间的税率和面积减免幅度的关系变化也较大，每年都需要调节税率或者面积减免幅度。与评估价值减免政策不同的另一点是，评估价值减免政策的每一条曲线上的每一点都代表着相同的实际税率，每个产权人所缴纳的房地产税相同；对于按面积减免政策，税率越高，面积减免越高，则拥有小面积的产权人有可能不用纳税，而拥有大面积的产权人需要缴纳更多税收，从而使得总体税负随着税率以及面积减免幅度的增加而变化。

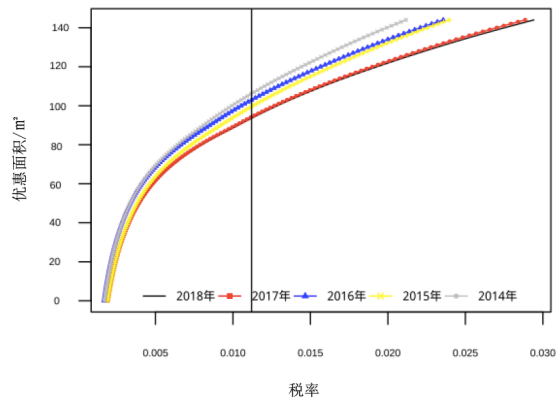


图2 2014—2018年深圳市住宅面积减免与税率的关系

(3) 从图1、图2可知,为满足同样的应纳税额,评估值减免以及首套免征政策更具有稳定性,在年度应收税额有变动的情况下,每年税率或评估价值折扣的变化都不大。而根据面积减免的政策,需要每年对税率或减免面积进行调整,才能满足每年应收税额的变动;同样,如果满足相同的税收收入,则首套免征政策所得出的税率较高,应收税款对税率的敏感性较强。

由于图1、图2中的税率和减免幅度呈现出一一对应的关系,且按评估值比例减免的每一根曲线上所代表的税收总收入和实际税率相同,首套免征政策仅为一条垂直于横轴的直线,按面积减免的每一根曲线上所代表的房地产税总收入是相同的,所以在固定房地产税收入总额下,曲线上的税率和减免幅度均是可选择的。张平等<sup>[16]</sup>用家庭收入与房地产税税额的倍数来代表纳税能力指数,使每个省份的指数约为全国的平均水平,而后对各省份可行的房地产税有效税率进行了计算。根据他们对北京市和上海市的纳税支付能力测算,认为在0.25%的税率更适合一线城市的居民。因此,本文以0.25%的税率以及对应的税收减免幅度举例测算,在此税率下,政府可以对税收减免幅度进行调节,以此调整整年的房地产税收入以及纳税人的应纳税额。

## 5 房地产税税负测算结果分析

### 5.1 3种优惠政策对比分析

在2018年的全国两会上,财政部时任副部长史耀斌明确了房地产税的主要目的:一是调节居民收入分配,特别是个人财富的集聚,起到促进社会公平的作用;二是筹集财政收入,满足政府提供公共服务的需求。根据以上两点房地产税需要满足的目标,对上述3种优惠政策进行分析。

在保证评估值减免、面积减免与首套免征这3种税收优惠政策征纳税总额相同的前提下,根据前文的测算,将评估值减免、面积减免政策的税率均设定为

0.25%,首套免征政策将税率设定为1.12%。由于数据的限制,只能统计产权人在深圳市的房屋套数,而按照首套免征的规定,首套房是不需要缴纳房地产税,因此存在大量不用缴纳房地产税的情况。为了使3种税收优惠政策的对比更加清晰,剔除应纳税额为0元的数据,以及大于100 000元的数据,最后测算出的应纳税额分布如图3所示。按照评估值比例减免以及按照面积减免有着相似的总体税负分布情况,首套免征除了应纳税额为0元的纳税人外,应纳税额远远高于按评估值减免和按面积减免这两种减免政策;此外,首套免征政策由于排除了一大部分首套房的纳税人,拥有两套及两套以上的纳税人的应纳税额的增量极大。

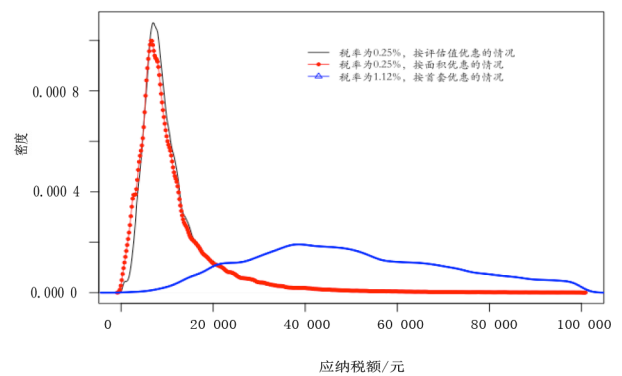


图3 3种优惠政策下深圳市住房房产应纳税额测算结果

图3排除了应纳税额为0元的情况,因此总结了在3种减免方案下应纳税额为0元的纳税人人数的比例(见表3)。在加入应纳税额为0元的纳税人后,按照评估值比例减免、按照面积减免以及首套免征这3种政策的平均应纳税额分别占深圳市人均总收入的13.6%、13.6%和13.7%。可以看出首套免征方案虽然是最能够显著调节收入分配以及打击投资性需求的产权人的方案,使得税负由大部分的富人承担,但是此方案排除了大部分普通住宅产权人,实际需纳税人数仅占纳税人数的13%。这实际上与重庆市、上海市的政策类似,限制了税基范围,也违背了房地产税天然的宽税基属性。在考虑了征管的问题后,首套免征政策让富人承担大部分税负将会大大提高征管难度,

富人有可能会采取各种避税手段来逃避重税负，比如将税负转移至房租中，使得中产阶级承担主要税负。

表3 三类优惠政策下深圳市住房房产需纳税人数情况

类别	不需纳税人数/人	纳税人总数/人	不需纳税人数占比	需纳税人数占比
评估价值减免	0	1 644 000	0%	100%
面积减免	1 200	1 644 000	0.072%	99.928%
首套免征	1 435 000	1 644 000	87%	13%

以上述税率和优惠政策类型来看，为了用普通住宅的保有环节的房地产税弥补营业税20%的税收收入，无论以面积减免、以评估值比例减免，还是采用首套免征政策所得出的税负均较高，且平均应纳税额是平均可支配收入的23.5%左右，占总收入的13.6%左右。可以说，这样的税负对于大部分的纳税人可称得上是“沉重的负担”。但由于本文仅涉及到普通住宅的税负分析，所估计的房地产税总收入仅为经验估计，可以在0.25%的税率下对减免幅度进行调节，以平衡纳税人的纳税支付能力与房地产税总收入之间的关系。

这三种税收优惠政策调节总体税负的方式各有不同，如果按照评估值比例减免政策实施，减少总体税负的方式只能通过减少房地产税收入总额，例如在0.25%的税率下增大减免比例，或者在减免比例固定的条件下减少税率；如果按照面积减免，减少总体税负的方式可以通过增加免税面积并提高税率来达到。例如从人均20 m<sup>2</sup>的减免增加到60 m<sup>2</sup>的减免，并将税率从0.25%增加到0.5%，或者像按照评估值比例减免政策一样，用直接减少税收收入总额的方式。首套免征政策也只能通过减少税率，同时减少保有环节房地产税收入来减少总体税负程度。

总而言之，在剔除应纳税额为0元的纳税人的情况下，以面积减免和评估值比例减免，人均税负更小。从总体税负来看，这三种税收优惠政策下的人均税负几

乎一样，但是以面积减免和评估值比例减免不仅拓宽了征税范围，分布也更加集中，且征税对象的范围更加宽；此外，这三种税收优惠政策调节总体税负的方式各有不同。

## 5.2 拥有10套及以上房产纳税人应纳税额分析

为了测算评估值减免、面积减免与首套免征这三种税收优惠政策对投资性需求的抑制效应，本文测算了拥有10套及以上房产的纳税人应纳税额（见图4）。对于多套房地产税税负分布，这三种税收优惠政策的差距没有总体税负分布大，都有较为显著的调节效应。首套免征政策仍然是调节效应最强的政策，应纳税额分布呈现明显的右偏分布，这意味着首套免征政策倾向于向富人征收重税。图4中，评估值减免以及面积减免这两个方案的应纳税额分布呈现略微左偏，相对于总体税负分布来看，应纳税额分布向右偏。评估值减免与面积减免对比来看，按评估值减免比按面积减免调节效果稍微好一些。虽然根据图4显示，按照面积减免也可以起到打击投资性需求的目的，但是按面积减免从本身的设计上看有可能会存在税负不公的问题，部分面积较小的房产有可能位处中心地段、单位房价较高，这样的房产价值比地段不好的房产价值高，且中心地段的租金收益远比地段不好的房产的租金收益高，却由于面积减免而缴纳较少的房地产税。因此，按首套免征的贫富调节效应最明显，使富人承担大部分税收，按评估值减免比按面积减免略为明显一点，更能体现税负公平的原则。

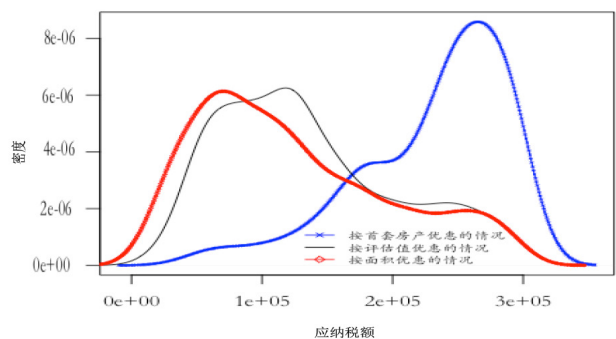


图4 深圳市拥有10套及以上住房房地产纳税人应纳税额



### 5.3 不同行政区分析

根据《深圳市区级行政区划优化调整方案》，深圳市自2016年以后调整为包括福田区、罗湖区、南山区、盐田区、宝安区、龙岗区6个市辖行政区和光明新区、坪山新区、龙华新区、大鹏新区4个功能区。深圳各区之间发展不平衡。从公共资源上看，原特区外道路建设不完善，医疗、教育、文化等公共服务资源都呈现原特区内外极度不均衡的局面，例如，福田、罗湖和南山3个行政区的三甲医院占据深圳三甲医院总数的63%。各个行政区发展不均等也导致房产价值有所不同，从而导致无论是按照哪种减免方案所缴纳的总税收差异也很大。如图5所示，房产单位价值高的行政区，如福田区、罗湖区和南山区的纳税总额占深圳市GDP的比例约为1%左右，远远高于地段较偏、楼盘数量少的大鹏新区、光明新区以及坪山新区，这些偏远地区的纳税总额占深圳市GDP的比例不到0.1%。对于纳税人来说，他们关心最终的纳税额是多少，因此，这种“一刀切”的税率及税收减免使得福田区、罗湖区和南山区这些经济发展较好的行政区的人均税额远高于其他行政区，总税负差距最多相差近10倍。因此，可以考虑对不同行政区设计不同的税率和税收优惠比例。

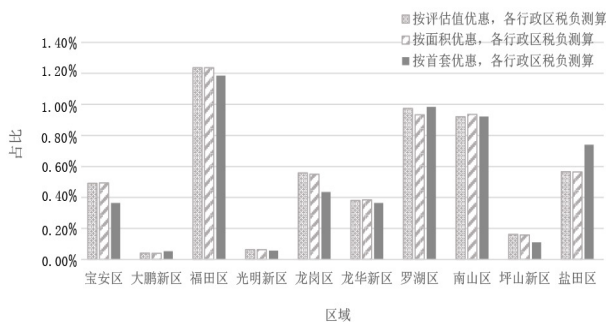


图5 2017年深圳市各行政区普通住宅房地产税税额占GDP比例

## 6 结论

本文分析了上海市、重庆市两地的房地产税试点

情况，总结出上海市和重庆市的房地产税试点政策的不足之处：只针对部分房地产征税的政策使得税基范围狭窄，既不能控制房价上涨，也不能体现增加地方财政收入的职能。为了实现房地产税的目标，本文认为房地产税税制设计应当扩宽税基范围，将各类房产纳入到保有环节房地产税的征收中；还应当从税制设计中体现量能课税、公平税负的原则，以达到调节收入分配、打击投机性需求的目的；此外，计税依据都应该采用评估值。在以上前提基础上，本研究设计了房地产税按评估值比例减免、按面积减免和首套免征这3种税收优惠政策。

本研究根据按评估值比例减免、按面积减免和首套免征这3种不同的税收优惠政策，应用产权数据库的数据对深圳普通住宅的应纳房地产税税负分布进行测算。在进行测算前，按照国外普遍征收房地产税“以支定收”的原则，并根据普通住宅总价值占据所有类型房地产总价值估算的比例，测算从普通住宅应纳的房地产税税收总收入。在房地产税总收入固定的情况下，得出了按评估值比例减免、按面积减免和首套免征这3种税收优惠政策在2014—2018年历年的税率和减免幅度的一一对应关系，发现在满足应收税额的前提下，评估值减免以及按照首套免征更具有稳定性，每年的变化都不大，而根据面积减免的政策需要每年对减免面积或者税率进行调整。本文以0.25%的税率及其对应的减免幅度为例（除首套免征外，首套免征的税率定在1.12%），最后得出在这3种税收优惠政策中，以面积减免和评估值比例减免的总体应纳税额分布类似，人均税负更小，不仅拓宽了征税范围，分布也更加集中，且征税对象的范围更加宽；首套免征政策由于排除了一大部分首套房的纳税人，拥有两套及两套以上的纳税人的应纳税额增量极大，且征管难度较大。这3种税收优惠政策所得出的税负均较高，所以，可以在0.25%的税率下对减免幅度进行调节，以平衡纳税人的纳税支付能力与房地产税总收入



之间的关系。其中这3种税收优惠政策调节总体税负的方式各有不同,如果按照评估值和首套免征政策实施,则只能通过减少房地产税纳税额来实现减少总税负,按照面积除了上述方法还能够通过同时增加面积减免和税率来实现降低总体税负,并保证财政收入不变。另外,本研究还对比了拥有10套普通住宅以上的产权人的应纳税额分布,结果表明按首套免征的贫富调节效应最明显,使富人承担大部分税收;按评估值减免比按面积减免略为明显一点,且更加体现税负公平的原则。最后对比了各个行政区的税负,可得福田区、罗湖区和南山区这些经济发展较好的行政区的人均税额远高于其他行政区,总税负差距最多相差近10倍,因此应当根据各行政区情况,分别设计税率以及税收优惠幅度。

#### 参考文献:

- [1] McGUIRE T J. Proposition 13 and its offspring: for good or for evil?[J]. National Tax Journal, 1999,52(1):129-138.
- [2] OATES W E. Fiscal decentralization and economic development[J]. National Tax Journal, 1993,46(2):237-243.
- [3] OATES W E. Local property taxation: an assessment[J]. Land Lines, 1999, 11(3):1-3.
- [4] HAMILTON B W. Zoning and property taxation in a system of local governments[J]. Urban Studies, 1975, 12(2):205-211.
- [5] HAMILTON B W. Capitalization of intrajurisdictional differences in local tax prices[J]. The American Economic Review, 1976, 66(5):743-753.
- [6] FISCHL W A. Fiscal and environmental considerations in the location of firms in suburban communities[J]. Proceedings of the Annual Conference on Taxation Held under the Auspices of the National Tax Association-Tax Institute of America, 1974, 67: 632-656.
- [7] WHITE M J. Fiscal zoning in fragmented metropolitan areas[M]// MILLS E S, OATES W E. Fiscal zoning and land use controls. Lexington: Lexington Books, 1983: 31-100.
- [8] HAMILTON B W. A review: is the property tax a benefit tax? [M]// ZODROW G R. Local provision of public services: the Tiebout model after twenty-five years. Pittsburg: Academic Press, 1983: 85-107.
- [9] FISCHL W A. Panel discussion: redistribution and regulation of housing[J]. Emory Law Journal, 1983, 32(3):767-819.
- [10] FISCHL W A. Property taxation and the Tiebout model: evidence for the benefit view from zoning and voting[J]. Journal of Economic Literature, 1992, 30(1): 171-177.
- [11] 樊慧霞. 房地产税的受益论与新论 综述、比较和启示 [J]. 商业时代, 2011(34): 62-64.
- [12] 汪凤麟, 董黎明. 房产税改革的方向与路径选择 [J]. 地方财政研究, 2013(7): 4-8.
- [13] 李宏彪. 房地产税制改革对房地产参与主体的影响分析 [J]. 会计之友, 2012(33): 73-79.
- [14] 廖蓁曦, 刘佳, 廖婧宇, 等. 重庆上海房地产税试点的启示 [J]. 中国国际财经(中英文), 2018(9): 26-27.
- [15] 葛静. 我国房地产税改革中的税制设计研究: 基于重庆、上海和社科院三个模式的比较分析 [J]. 中国物价, 2015(7): 28-30.
- [16] 张平, 侯一麟. 房地产税的税率大小和税负分布 [N]. 学习时报, 2017-05-26(2).